



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

Seção: Artigos Científicos

O combate à corrupção no Brasil e a Lei n. 12.846/2013: a busca pela efetividade da lei e celeridade do processo de responsabilização através do Acordo de Leniência

*Combating corruption in Brazil and the Act 12.846/2013: The quest for the effectiveness
of the Act and swiftness the process of accountability through the Leniency Agreement*

Jackeline Póvoas Santos de Andrade

Resumo: Este artigo se debruça sobre um tema amplo e de repercussões imensuráveis na vida do povo brasileiro: a corrupção. Limitando-se na análise do acordo de leniência, previsto na Lei 12.846/2013, objetiva-se apresentar esse instituto do Direito Administrativo como um dos mecanismos anticorrupção empresarial. Com características semelhantes à delação premiada, o acordo de leniência da LACE vem sofrendo alterações, mas demonstra que a Administração Pública está disposta a negociar as possíveis sanções administrativas e civis com os infratores, em caso de efetiva colaboração, quando as empresas se obrigam a apontar outros agentes privados envolvidos no ato infracional, facilitando a investigação e a instrução processual, que talvez nem fosse deflagrada sem a colaboração voluntária. A pesquisa teve como escopo averiguar se esse mecanismo de combate à corrupção será capaz de revestir o processo administrativo do manto da celeridade e ao mesmo tempo, tornar efetivo o enfrentamento da corrupção empresarial. Como notável comando legal, será que a Lei Anticorrupção Empresarial está apta a contribuir para a retomada da confiança no Estado Democrático de Direito? Sem a presunção de encerrar nesse estudo a discussão proposta, persegue-se aqui o deslindamento dessa contenda.

Palavras-chave: colaboração; mecanismo anticorrupção; empresa; leniência; celeridade; efetividade.

Abstract: This article focuses on a broad topic with immeasurable impact in the life of the Brazilian people: corruption. Limited on the analysis of the leniency agreement, under Act 12.846/2013, the objective is to introduce this institute of Administrative Law as one of the mechanisms for corruption prevention. With characteristics similar with the plea bargaining, the leniency agreement LACE has been changing, but demonstrates that the Public Administration is willing to negotiate the possible administrative and civil sanctions to offenders, in case of effective collaboration, when companies are obliged to point out other private actors involved in the act, facilitating the investigation and proceedings, which may not be triggered without the voluntary cooperation. This research has scoped to ascertain if this mechanism to combat corruption will be able to provide celerity to the Administrative Process and at the same time to make it effective in the fight against corporate corruption. As remarkable legal command, is the Anticorruption Act able to contribute to the resumption of confidence in the democratic law? Without the presumption of closing the proposed discussion, this study intends to unravel this feud.

Keywords: collaboration; anticorruption mechanism; company; lenience; swiftness; effectiveness.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4n1p170-203>

Artigo submetido em: agosto de 2016

Aprovado em: dezembro de 2016

O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL E A LEI 12.846/2013: A BUSCA PELA EFETIVIDADE DA LEI E CELERIDADE DO PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO ATRAVÉS DO ACORDO DE LENIÊNCIA

Jackeline Póvoas Santos de ANDRADE*

Sumário: 1 Introdução; 2 Breve contexto de normatização do combate à corrupção; 3 As inovações da Lei nº 12.846 no microsistema anticorrupção; 4 O acordo de leniência e a Medida Provisória nº 703/2015; 4.1 Conteúdo e características essenciais do acordo de leniência; 4.2 O estímulo à colaboração no acordo de leniência e na delação premiada; 4.3 Alterações no acordo de leniência e a MPV nº 703/2015; 5 Considerações Finais; 6 Referências bibliográficas.

1. Introdução

Nunca se falou tanto em corrupção como hodiernamente. Mas afinal, o que é corrupção? Por que a corrupção precisa ser combatida? A quem cabe combatê-la? Há remédios eficazes para combater esse mal? Esse fenômeno é afeto particularmente à realidade brasileira ou também subsiste em outras realidades alienígenas? Será que, em um futuro próximo, o povo brasileiro poderá vislumbrar a possibilidade de viver em um país sem corrupção?

O vocábulo corrupção deriva do latim *corruptio*, processo ou efeito de corromper. Significa decomposição, putrefação, devassidão, advém do suborno ou peita, indica uma degeneração social, algo altamente reprovável, sendo sinônimo de imoralidade. Ferreira Filho (2004. p. 18) oportunamente aduz que “suas raízes se insinuam no cerne da alma humana, eis que os atos que a caracterizam se encontram ligados a uma fraqueza moral”.

Os escândalos envolvendo corrupção estão cada dia mais evidentes no cotidiano do povo brasileiro. Prova disso são as Manifestações de Junho,¹ ocorridas em 2013, nas quais o país não só assistiu estarrecido, mas também participou ativamente, e que estavam intimamente relacionadas ao descontentamento popular diante dos gastos públicos com a Copa do Mundo de 2014 e da disparidade dos programas que já não davam conta da solução para problemas recorrentes como o transporte público, a saúde, a educação, demonstrando ainda a convicção de que a maior parte desses gastos estava ligada à corrupção de todo um Estado que há muito já não

* Licenciada em História pela Universidade do Estado da Bahia (2001). Bacharel em Direito pela Facemp (2016). Advogada inscrita na OAB/BA nº 52.225. Pós-Graduada em Direito Administrativo pela UCAM-RJ (em curso).

¹ Também intituladas pela mídia brasileira como Manifestações dos 20 centavos ou Jornadas de Junho.

garantia os direitos fundamentais do cidadão brasileiro, preconizados na Constituição da República.

Nesse ínterim, a comunidade internacional já vinha cobrando do Brasil a urgência em tratar a “corrupção de forma consorciada, com base na premissa de que ela compromete interesses comuns a todos os povos” (DINO NETO, 2015, p. 11). É nesse cenário que, em resposta ao clamor social e em cumprimento a compromissos firmados perante organizações internacionais, tendo como mote o combate à corrupção, o Brasil edita a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, também conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial (LACE) e Lei da Empresa Limpa.

O objetivo do presente artigo é compreender a implementação do acordo de leniência no âmbito da Lei nº 12.846, como mecanismo de combate à corrupção, que vem sofrendo recentes e significativas alterações com a edição da Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015. A relevância do tema escolhido é o contexto em que o mesmo se insere e a sua atualidade, levando em consideração que o país enfrenta hoje uma realidade de deterioração das instituições democráticas ante a fragilidade dos padrões éticos de toda uma nação, que tolera e, na maioria das vezes enseja a obtenção de vantagens indevidas, pela confusão entre o que é público e o que é privado; que, enfim, transfere e cobra do outro a responsabilidade em ser probo e honesto, mas não assume esse encargo. Não haverá lei perfeita ao ponto de ser capaz de mudar a consciência de um povo que aceita e pratica a corrupção. A crise de 2013 ainda aflige o país em 2016, tomando proporções atroz, e, embora sejam suscitadas nesse estudo algumas repercussões dessa crise, adverte-se que tal demanda não é nosso objeto de estudo.

O artigo foi estruturado em três seções e, através da combinação entre pesquisa exploratória e descritiva, buscou-se a compreensão do tema através do levantamento bibliográfico e, ao mesmo tempo, do estudo dos fenômenos e fatos para o domínio da realidade estudada. Fazendo uso do método de abordagem hipotético-dedutiva, foi possível comprovar a sustentabilidade de algumas hipóteses levantadas, o que resultou na construção materializada a seguir.

A primeira seção do presente artigo demonstra a imersão do Brasil numa teia de vulnerabilidade do Estado Democrático de Direito e enuncia a corrupção como um fenômeno inserido no contexto da internacionalização do direito, que vem se intensificando e se materializando através da produção de normas jurídicas que deem respostas a problemas em comum entre a comunidade internacional.

Partindo do pressuposto de que a legislação brasileira já contava com uma legislação dedicada ao combate à corrupção, aqui tratada como microssistema anticorrupção, o texto, em sua segunda seção, promove uma comparação dos mecanismos até então existentes no Brasil, identificando sucintamente o âmbito de atuação e aplicação dos mesmos, buscando demonstrar a necessidade de adoção de um novo diploma que se voltasse, especificamente, ao combate da corrupção empresarial.

Nessa linha de raciocínio, apontam-se ainda as principais inovações trazidas pela Lei nº 12.846 ao microssistema anticorrupção, através de dispositivos que se voltam a prevenir, reprimir, sancionar ou controlar aqueles que atacam os bens jurídicos tutelados pela Lei. Pretende-se também suscitar o debate sobre uma nova postura da Administração Pública diante do particular, na medida em que as relações subsidiadas pelo Direito Administrativo Sancionador, tendem a ser cada vez mais flexibilizadas pelo fenômeno do consensualismo, uma nova forma de gestão, amparada pelo princípio da efetividade das finalidades da Lei.

A terceira seção do artigo dá um enfoque especial ao acordo de leniência como mecanismo de combate à corrupção, trazido pela LACE. Coteja-se averiguar se esse mecanismo será capaz de conferir celeridade ao processo administrativo de responsabilização e se as modificações operadas pela Medida Provisória nº 703/2015, apesar de não convertida, tornariam mais efetivo o enfrentamento à corrupção empresarial.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, apto a gerar ainda ampla repercussão e, por se tratar de nova Lei, com alterações recentes pendente de uma discussão doutrinária ainda mais aprofundada, o presente texto propõe-se a contribuir na compreensão do acordo de leniência no âmbito da Lei Anticorrupção Empresarial, como ferramenta que o Estado possui para combater as raízes da corrupção empresarial e, ao mesmo tempo, possibilitando que se comece novamente a acreditar na efetividade das leis e a confiar nas instituições que compõem o Estado Democrático de Direito.

2. Breve contexto de normatização do combate à corrupção

A corrupção é capaz de afetar a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas, podendo também prejudicar seriamente o crescimento econômico de um país. Entre uma série de problemas, a corrupção macula as decisões de investimentos, causa distorções na concorrência, abala a legitimidade dos governos e a estabilidade do Estado.

Como comportamento oposto aos deveres que protegem o interesse público, a corrupção está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade. Montesquieu (1689-1755), em pleno séc. XVIII, já assinalava que cada governo teria um princípio norteador e que a “corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção de seus princípios”, pois o poder é algo propenso a se corromper e só pode ser controlado pelas leis.

De igual forma, a corrupção também tem ligação com a confusão que se faz entre o que é público e o que é privado, uma vez que sua finalidade precípua é beneficiar economicamente os particulares que possibilitam e fomentam a apropriação dos recursos públicos, num ciclo vicioso de interação entre o corrupto e o corruptor. Certo é que “o combate à corrupção deve envolver não apenas os agentes do Esta-

do, mas toda a sociedade, porquanto é também um problema de natureza cultural” (LEWANDOWSKI, 2015), não podendo nem o Estado nem a sociedade se olvidar de reconhecer que, embora as punições administrativas tenham se concentrado muito mais nos agentes do Estado, os corrompidos, é premente que incidam na mesma medida sobre os particulares, os corruptores, que oferecem as vantagens indevidas (DALLARI, 2014).

Durante o processo de pesquisa para a obtenção dos dados aqui expostos, voltamos o olhar em busca de informações registradas que tivessem relação com o enfrentamento da corrupção no mundo e no Brasil. Dos dados levantados, destacam-se os números recentemente coletados em quatro estudos, que se complementam, feitos pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), pela Organização Transparência Internacional (TI), pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (IBOPE) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Tais estudos demonstram a fragilidade das instituições democráticas nesses últimos anos, com destaque ao descrédito do povo brasileiro às entidades políticas e ao cumprimento das leis brasileiras, evidenciando a infeliz premissa de que os brasileiros enxergam cada vez menos razões éticas para seguir as leis, descumprindo-as facilmente, sob o pretexto da impunidade, e esse fato social consolida a vulnerabilidade do Estado Democrático de Direito.

Apesar de ser comum atribuir a corrupção aos agentes públicos em geral, o número de empresas que, ao contratarem com a Administração Pública, envolvem-se em escândalos de corrupção, é cada vez mais estarrecedor, tornando-se imperioso admitir que o enfrentamento à corrupção tem que se viabilizar através do combate à sua oferta e, por fim, reconhecer que de nada adianta exigir do Estado e das empresas que adotem sempre condutas probas, se não se mudam os comportamentos sociais já cristalizados e que retroalimentam cada vez mais a corrupção.

Em vista disso, o ataque direto ao fornecimento da imoralidade foi um caminho que se escolheu para a redução da sua ocorrência (FERREIRA; MOROSINI, 2013, p. 257-262), ao passo em que se passou a reconhecer que a corrupção não está adstrita ao plano nacional, e o contexto do mencionado é o processo de globalização, ocorrido entre as últimas décadas do século XX e o início do século XXI, com o fim da Guerra Fria, que se caracteriza pela repercussão mundial de acontecimentos até então ligados somente ao âmbito nacional, possibilitando, em termos gerais,² a diminuição da distância entre as pessoas, a comunicação em tempo real, e intensificando o fluxo de mercadorias para diversos países, forçando os Estados soberanos a se integrar e quebrar as barreiras territoriais nacionais. Nota-se que as novas práticas comerciais daquele contexto, reergueram muitas economias e deram novas feições ao capitalismo, com a estabilização monetária e o crescimento econômico.

² Importante que seja feita a leitura de Tomazette (2012, p. 93-121) para uma melhor compreensão das várias acepções da Globalização, que não é objeto de estudo do presente artigo.

A partir daí, a abrangência que os fatos internos passaram a ter em toda a “aldeia global”, em períodos de crescimento econômico, recessão ou crises, passou a ter proporções mundiais, dadas a interdependência das economias e a interconexão dos sistemas financeiros. Após essa integração de mercados, muitas empresas que mantinham relações comerciais transfronteiriças, começaram a burlar a concorrência, com o suborno transnacional, na busca de mercados nacionais com menor regulação e baixa efetividade das leis, pretendendo a majoração dos lucros. Esse ambiente de oferecimento de oportunidades de transações ilícitas no mercado integrado (PIMENTEL FILHO, 2015, p. 68) era um problema que precisava ser enfrentado de imediato e a internacionalização do Direito vai fornecer as respostas mais adequadas a essa contenda, através da padronização de práticas, capitaneada pelos Estados Unidos da América (EUA), conforme se verá adiante.

Entende-se que as lacunas até então existentes nos ordenamentos internos, impulsionaram nos Estados a necessidade de adoção de estruturas normativas que se comunicassem entre si, criando assim a possibilidade de uniformidade na solução de crises ou problemas coexistentes entre nações, materializada através da integração global. É assim que emergem os movimentos de combate a ações corruptas em todo o mundo, que foram marcados por rupturas institucionais nas estruturas jurídicas e por políticas caracterizadas pela desnacionalização dos direitos, pela privatização das empresas públicas, multiplicidade de regras e mutabilidade das estruturas normativas.³ Há quem defenda, inclusive, que essas rupturas fomentaram “o esvaziamento da soberania” dos Estados nacionais, como também há quem sustente que a integração confere uma força entre os Estados e a efetividade das leis, ante a natureza cogente das convenções pactuadas (FARIA, 1996, p. 27-30).

Conceitos novos como a transnacionalização, o direito pós-nacional e o pluralismo jurídico demonstram que atributos do Estado, considerados antes como essenciais, passam a ser mitigados pela participação cada vez maior de novos atores, novos métodos e novos espaços de produção do direito, tornando indispensável o diálogo entre ordenamentos nacionais para solucionar problemas jurídicos e constitucionais simultâneos a diversas ordens (NEVES apud VARELLA, 2013, p. 546-552). Assim, a incorporação de normas, contratos e demais atos entre diversos atores, estatais ou não, acabam por gerar uma espécie de diálogo entre constituições e formas de solução de conflitos no âmbito internacional. Essa incorporação, esse plexo entre ordens jurídicas, influencia “esses países a internacionalizarem normas e a reforçarem padrões similares de conduta” (VARELA, 2013, p. 306-315).

Ressalte-se que, enquanto a globalização, como demonstrado, promove a integração econômica global, outro fenômeno, denominado mundialização, desenvolve-se também simultaneamente à nova ordem, mas difere desta, porque é voltado à integração dos direitos humanos (VARELA, 2013, p. 35, 169, 437).

³ Para aprofundar o conhecimento acerca dos efeitos da Globalização na Economia e no Direito, o autor usado aqui como referência foi Faria (1996, p. 23-33).

A compreensão do processo de internacionalização dos direitos humanos, que perpassa pelo período pós Segunda Guerra Mundial, torna-se uma realidade cada vez mais presente desde então, permitindo a emergência de um novo direito e constituindo um campo fértil para a promoção da paz mundial, devendo também mostrar-se propensa à criação de uma comunidade internacional, que dentre outras atribuições, busca promover a harmonização das legislações pátrias através da cooperação internacional, em que as nações editam normas semelhantes e convergentes para atingir fins em comum (SUNDFELD, 2001, p. 2-6).

A internacionalização elevou ao supranacional o direito interno de cada Estado, sobretudo sob influência das primeiras intervenções da ONU, na promoção da paz internacional e na efetivação dos direitos e garantias fundamentais do ser humano. À medida que a corrupção se alastra, rompendo fronteiras, torna-se imperativo o estabelecimento de ações integradas entre os Estados, constituindo um verdadeiro misto de métodos regulatórios com vistas a coibir e endurecer as práticas corruptas através da adoção de novos diplomas anticorrupção (GALVÃO DE CARVALHO, 2015, p. 37-40).

No contexto concorrencial, a descoberta do suborno internacional praticado por empresas norte-americanas, que, nas transações comerciais de caráter internacional, efetuaram pagamentos indevidos a funcionários públicos estrangeiros, no conhecido escândalo de Watergate,⁴ impulsionou os Estados Unidos da América (EUA) a editar em 1977, o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), tornando-os pioneiros no enfrentamento da corrupção transnacional,⁵ a começar pelas pressões feitas à comunidade internacional no sentido de adotar idêntica política anticorrupção, visando à igualdade de condições no mercado internacional. Ato contínuo, nações integrantes da ONU, da OEA e da OCDE firmaram acordos, tratados e convenções e iniciaram a internalização dos mesmos em seus ordenamentos pátrios. Nesse sentido, o Brasil é signatário de três importantes convenções internacionais, que exerceram influência direta na legislação anticorrupção, conforme se vê na Tabela 1.

Tabela 1 - Convenções Internacionais de combate à Corrupção no Brasil

Local, ano	Organismo Internacional	Convenção	Internalização
Caracas, 1996	OEA	Convenção Interamericana contra a Corrupção	Decreto nº 4.410/2002

⁴ Investigava-se nos EUA a origem dos financiamentos de campanhas políticas na década de 70, quando descobriu-se que empresas transnacionais norte-americanas mantinham fundos escusos para subornar governos e funcionários públicos estrangeiros para obtenção de proveito nos negócios.

⁵ Por transnacional, entende-se aquilo que vai além das fronteiras nacionais, que ultrapassa os limites geográficos de um país, sendo comum a vários países, unidos política e economicamente. (DICIO.COM, 2016).

Paris, 1997	OCDE	Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais	Decreto nº 3.678/2000
Mérida, 2003	ONU	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	Decreto nº 5.687/2006

Fonte: Controladoria-Geral Da União (CGU), 2013.

Na senda da normatização de mecanismos de combate à corrupção em nível internacional, foi importante o reconhecimento de que esse fenômeno “é um mal grave que dificulta o desenvolvimento das nações e mina a democracia” (GALVÃO DE CARVALHO, 2015, p. 59), ao passo em que compromete a manutenção do Estado Democrático de Direito, rompe a ética, a probidade, o bem comum, tornando nula a supremacia do interesse público sobre o particular. O endurecimento no enfrentamento da corrupção através de mecanismos efetivos de repressão estatal era inadiável, até porque os crimes de corrupção divergem dos crimes comuns em suas práticas, que são invisíveis e secretas, não costumam deixar rastros e, por isso, são de difícil identificação. A vítima da corrupção é a própria sociedade e essa tomada de consciência é fundamental para o seu enfrentamento (GALVÃO DE CARVALHO, 2015, p. 39).

Não obstante o Brasil já viesse desenvolvendo em seu direito interno, a ampliação desse corpo normativo, consubstanciado inclusive pelas normas constitucionais e dispondo em 2013, de uma farta legislação voltada ao combate à corrupção, ainda havia lacunas a serem preenchidas. A edição da Lei nº 12.846/2013, apesar de ter como premissa fundamental encarregar-se de oferecer respostas ao clamor social, propõe-se também a cumprir as determinações pactuadas pelo país perante os sujeitos internacionais e reflexo disso é a produção legislativa do que já estava sendo experimentado em nível mundial.

3. As inovações da Lei nº 12.846 no microssistema anticorrupção

Sem olvidar de que o vocábulo “corrupção” remete diretamente à cognição daquilo que é contrário à ética, alheio à moral, cabe aqui demonstrar que o Direito Administrativo, como ramo autônomo do Direito Público, é lastreado em princípios e regras emanadas dos preceitos contidos na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CRFB/88).

Destarte, o regime jurídico administrativo, como bem leciona a doutrina, tem como “pedras de toque”, os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público, das quais decorrem todos os fundamentos de validade das normas e dos atos administrativos (BANDEIRA DE MELLO, 2010). Daí porque, personificando juridicamente a Administração Pública, o Estado se vale das prerrogativas que lhe conferem o poder de império, a desproporcionalidade perante o administrado, para perseguir a consecução dos interes-

ses coletivos, porém tendo que se sujeitar às restrições do interesse público, que é indisponível, não lhe cabendo escolher se vai ou não diligenciar suas ações, pois esta é a razão da sua existência. “Por isso mesmo, o direito administrativo se caracteriza pelo binômio autoridade/liberdade. A Administração Pública tem que ter prerrogativas que lhe garantam a autoridade necessária para a consecução do interesse público. Ao mesmo tempo, o cidadão tem que ter garantias de observância de seus direitos fundamentais contra os abusos do poder” (DI PIETRO, 2014. p. 38).

Tão importante quanto esses, são os princípios da legalidade e da eficiência, que emergem no contexto anticorrupção, mitigando a supremacia e a indisponibilidade perante o alcance do interesse público, quando se configura o combate a essas práticas, que acima de tudo ignoram a lei e os fundamentos da *res publica*, em que “desigual-se o tratamento dos cidadãos pelo Estado” (PIMENTEL FILHO, 2015, p. 63). Esse esboço intenta demonstrar que todas as normas administrativas vão se posicionar na busca pela moralidade, e não seria diferente com a Lei nº 12.846, que ao advento da sua edição em 2013,⁶ levanta uma primeira inquietação: por que o legislador adotou mais uma lei para coibir a corrupção, se já contava com o aporte axiológico da Constituição da República e com várias leis pretéritas, aptas a essa finalidade?

Ademais, a busca pela reparação integral do dano é a inovação da LACE, que vai motivar todas as demais novidades da Lei em apreço. Pretende-se demonstrar a seguir que a Lei Anticorrupção Empresarial não só inova no esforço premente em devolver ao erário aquilo que foi indevidamente apropriado pela pessoa jurídica, através da previsão da dupla responsabilidade: administrativa e civil, mas também incentiva as empresas que desenvolvem práticas empresariais de integridade, conhecidas amplamente como sistemas de *compliance*, adotando ainda um sistema de sanções severas, impostas a esses agentes econômicos, e mostrando-se também inclinada a negociar as sanções nas hipóteses em que haja a verdadeira possibilidade de identificação de outros agentes envolvidos nos atos de corrupção, fortalecendo a luta contra a corrupção no Brasil, através do acordo de leniência.⁷ Nesse

⁶ A Lei 12.846 foi publicada no Diário Oficial da União no dia 02/08/2013. Todavia, desde 2007, já tramitava na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.142/2007, que tipificava o crime de corrupção das pessoas jurídicas em face da Administração Pública. Em 2010, o Poder Executivo protocolou o Projeto de Lei nº 6.826/2010, que deu origem à Lei Anticorrupção Empresarial. O Projeto de Lei foi minutado pela Controladoria Geral da União, o Ministério da Justiça e a Casa Civil.

⁷ Os artigos 1º ao 3º da Lei 12.846/2013 tratam seu do âmbito de atuação. A responsabilização será objetiva, não havendo necessidade de demonstrar dolo ou culpa, bastando então a ocorrência do fato lesivo contra a administração pública. A administração pública, nacional ou estrangeira, por sua vez, é o sujeito passivo da Lei, que identifica como sujeito ativo a pessoa jurídica, em sentido amplo e a responsabilização jurídica dessa, não exclui a responsabilização individual das pessoas físicas envolvidas nos atos de corrupção contra a Administração Pública. Esses atos lesivos são identificados no art. 5º da Lei. Os art. 6º ao 15 vão tratar da responsabilização na esfera administrativa, já os arts. 16 e 17 se limitam sobre o acordo de leniência, nosso objeto de estudo e que está inserido no processo administrativo de responsabilização. A responsabilização judicial é prevista nos arts. 18 a 21 e, por fim, as disposições finais da Lei estão dispostas nos seus arts. 22 a 31.

sentido, embora não abordado com profundidade no presente estudo, a Tabela 2 apresenta as sanções que caracterizam o sistema da dupla responsabilidade da LACE.

Tabela 2 – Dupla responsabilidade da Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/2013)

Esfera de Responsabilização Administrativa	
Sanções Administrativas (1)	Multa
	Publicação extraordinária da decisão condenatória
Rito Processual	Rito do Processo Administrativo - Lei Federal nº 9.784/1999 (2)
Autoridade competente (3)	Autoridade máxima do órgão/pessoa jurídica lesada
	Órgão de controle interno vinculado à pessoa jurídica
Tabela 2 – Dupla responsabilidade da Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/2013)	
Esfera de Responsabilização Judicial	
Sanções Judiciais	Perdimento de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração
	Suspensão ou interdição parcial de suas atividades
	Dissolução compulsória da pessoa jurídica
	Proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público
Rito Processual	O procedimento adotado será o mesmo utilizado no rito da Lei de Ação Civil Pública - Lei Federal nº 7.347/85
Autoridade competente	Ente público contra quem foi praticado o ato lesivo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) (4)
	Ministério Público

Fontes: Munhós de Souza, 2015. Pinheiro de Queiroz, 2015. Notas:

(1) Devem ser aplicadas motivadamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

(2) V. STJ, REsp 1148460/PR, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma, DJe 28/10/2010.

(3) Findo o processo administrativo, a autoridade máxima da pessoa jurídica lesada ou do órgão competente deverá fixar as sanções administrativas e, em seguida, deverá se dar conhecimento ao Ministério Público para que apure eventuais delitos.

(4) Em caso de omissão pelo ente em propor a ação judicial, o Ministério Público será dono da ação.

Como se vê, o ordenamento jurídico brasileiro em 2013, já contava com um corpo normativo dedicado exclusivamente à promoção da moralidade, da integridade pública. A esse conjunto de normas positivadas, dá-se o nome de microssistema anticorrupção. Hoje essa denominação é comumente utilizada, mas desde a edição da Lei Anticorrupção Empresarial, parece-nos correto afirmar que quem primeiro tratou de enunciar esse corpo normativo como “microssistema de promoção da

integridade pública” foi o professor e membro do Ministério Público Federal, Vladimir Aras.

A necessidade de adoção desse novo comando normativo remete aos compromissos firmados pelo Brasil diante da comunidade internacional, que já vinha adotando tanto a responsabilização objetiva quanto a responsabilização penal para a pessoa jurídica. Os esforços no sentido de cumprir o quanto determinado nesses compromissos e, ao mesmo tempo, oferecer resposta ao clamor social das Manifestações de Julho, como visto, deram origem a esse novo diploma legal.

Em 2013, o plano constitucional já contava com enunciados que abrangem o princípio da moralidade, expresso no *caput* do art. 37 da CRFB, que impõe aos agentes públicos e à própria Administração Pública, o dever de agir de acordo com os preceitos da ética, devendo ser observado por todos os que se relacionam com a coisa pública.

A Tabela 3, a seguir, informa os mecanismos anticorrupção previstos na CRFB/1988.

Tabela 3 – Constituição de 1988 e seus mecanismos de combate à corrupção no Brasil

Previsão constitucional	Mecanismo de atuação anticorrupção
Art. 5º, LXXIII	Qualquer cidadão pode propor a anulação de atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa, dentre outros, mediante Ação Popular.
Art. 14, § 9º	Previsão de inelegibilidade em casos de quebra das regras de probidade administrativa, moralidade para exercício do mandato, normalidade e legitimidade das eleições.
Art. 37, <i>caput</i>	Submissão da Administração Pública à obediência dos princípios gerais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
Art. 37, § 4º Art. 15, V	Suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens, ressarcimento ao erário, sem prejuízo das cominações penais, em casos de improbidade administrativa.
Art. 129, III	Proteção dos bens jurídicos aptos a ensejar o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública, promovidos pelo Ministério Público.
Art. 85	Previsão de crimes de responsabilidade do Presidente da República, que atentam contra a probidade na administração.

Fonte: Aras, 2014.

A CRFB e as normas infraconstitucionais são o substrato para o fortalecimento dos mecanismos anticorrupção que compõem o mencionado microsistema. A Tabela 4 apresenta os mecanismos anticorrupção presentes nas leis brasileiras ao tempo da

edição da LACE, com o objetivo de fornecer, de forma compilada, o alcance de cada mecanismo, para que se compreenda a necessidade de adoção de um novo diploma, que vai compor o microssistema anticorrupção. Sem embargo, é importante que se sublinhe que Ronaldo Queiroz (2015), baseado no que Vladimir Aras (2014) delineou sobre o regime jurídico anticorrupção, apresentou a tabela aqui adaptada, com as principais normas em vigor, que abordam o tema corrupção no Brasil.

Tabela 4 – Microssistema Anticorrupção no Brasil, mecanismos de combate à corrupção e dimensões de responsabilização das Leis

Norma Infraconstitucional	Mecanismo Anticorrupção	Dimensões de Responsabilização
Código Penal Brasileiro Decreto-Lei 2.848/1940	Crimes contra a Administração Pública.	Penal
Lei do Impeachment Lei 1.079/1950	Impedimento do exercício do cargo ou mandato em casos de corrupção: violação da probidade, da lei orçamentária e da guarda do dinheiro público.	Política
Norma Infraconstitucional	Mecanismo Anticorrupção	Dimensões de Responsabilização
Lei da Ação Popular Lei 4.717/1965	Anulação dos atos da administração lesivos ao patrimônio público e moralidade, dentre outros.	Civil Penal Administrativa
Código Eleitoral Lei 4.737/1965	Criminalização da compra de votos.	Civil Penal Eleitoral
Lei de Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores Decreto-Lei 201/1967	Penas de reclusão e detenção, perda do mandato, inabilitação por 5 anos, cassação do mandato, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos, nos crimes de responsabilidade dos prefeitos e vereadores.	Civil Penal Administrativa
Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União Lei 8.112/1990	Responsabilidade civil, penal e administrativa, sanções disciplinares, penalidades de demissão, cassação da aposentadoria, incompatibilidade para nova investidura em casos de comprovação do exercício irregular da função pública.	Civil Penal Administrativa
Lei das Inelegibilidades Lei Complementar 64/1990	Afasta os agentes que cometeram crimes eleitorais e contra a administração pública, da disputa eleitoral para cargos políticos.	Política

Lei de Improbidade Administrativa Lei 8.429/1992	Responsabilidade civil e administrativa para os agentes que causem: enriquecimento ilícito, lesão ao erário e ofensa aos princípios da administração pública.	Civil Penal Administrativa
Lei de Licitações e Contratos Administrativos Lei 8.666/1993	Define crimes e infrações que atentam contra o caráter competitivo das licitações e a formalização de contratos perante a Administração Pública.	Civil Penal Administrativa
Lei Geral das Eleições Lei 9.504/1997	Veda condutas aos agentes e servidores públicos.	Política
Lei de Lavagem de Dinheiro Lei 9.613/1998	Criminaliza a corrupção que antecede a lavagem de capitais.	Penal
Lei da Compra de Votos Lei 9.840/1999	Ampliou as sanções eleitorais, prevendo multa e cassação do registro ou diploma.	Civil Político
Lei de Responsabilidade Fiscal Lei Complementar 101/2000	Cria regras para o controle do gasto público, orienta a boa governança, protege o patrimônio público e se propõe a prevenir a corrupção.	Penal Administrativo
Lei da Ficha Limpa Lei Complementar 135/2010	Torna inelegível por 8 anos aquele que for condenado por crime contra a administração pública, o patrimônio e a probidade administrativa.	Política Administrativa
Norma Infraconstitucional	Mecanismo Anticorrupção	Dimensões de Responsabilização
RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas Lei 12.462/2011	Impõe sanções como a declaração de inidoneidade e a proibição de contratar em todas as esferas da Federação às empresas licitantes e contratadas, faltosas ou desonestas.	Administrativa
Lei de Acesso à Informação Lei 12.527/2011	Favorece o controle, a prevenção e a repressão à corrupção, no que determina o dever de transparência no Poder Público e a fiscalização da sociedade.	Civil Administrativa
Lei de Defesa da Concorrência Lei 12.529/2011	Coíbe a formação de cartéis, promove a negociação no âmbito do CADE e inaugura no Brasil o acordo de leniência.	Civil Penal Administrativa
Lei de Conflito de Interesses na Administração Pública Federal Lei 12.813/2013	Define formas de prevenção e punição para o agente público que durante e após o exercício das funções, aja em conflitos de interesses públicos e privados.	Civil Penal Administrativa

Fonte: Pinheiro de Queiroz, 2015, p. 285-286.

É inegável a amplitude da legislação brasileira que se presta a combater a corrupção, mas do exposto percebe-se que o propósito fundamental enfrentado pela LA-CE era preencher espaços até então não abrangidos por esse conjunto de leis no que diz respeito a atos de empresas contra a Administração Pública. Reconhecia-se, nesse momento, que o combate efetivo da corrupção não depende apenas da punição ao agente público corrupto, mas também da sanção ao corruptor, que não deve ser compreendido apenas como a pessoa física que operou o ato, mas também como a empresa que pretende se beneficiar da conduta ilícita (SENADO, 2013).

Também expresso no *caput* do art. 37 da Constituição da República, através da inserção em 1998 da Emenda Constitucional 19, o princípio da eficiência, ao lado de outros preceitos estruturantes do Direito Administrativo, como a legalidade e a moralidade, remonta a acepção de boa administração, que deve satisfazer à finalidade do interesse público através de procedimentos adequados, céleres, efetivos, eficazes, econômicos, razoáveis e proporcionais.

A eficiência consiste na “ação de alocar os recursos de maneira a se buscar o melhor resultado possível”, e “é tão importante para o desenvolvimento socioeconômico, que passou também a fazer parte do rol dos princípios que norteiam a Administração Pública [...]”. Por isso, muito mais do que um princípio ou ferramenta da ciência econômica ou do direito administrativo, a eficiência deve ser compreendida como um princípio fundamental, de aplicação cogente (OLIVEIRA, 2015, p. 14, 20-21).

O Direito Administrativo Sancionador foi a escolha legislativa para prevenir, controlar e punir os atos ilícitos previstos na Lei nº 12.846. Sabe-se que, através da sanção, o Direito exerce função repressiva, mas na medida em que as normas jurídicas fomentam a adoção de determinados comportamentos, ele se constitui em mecanismo de promoção de finalidades públicas, não tendo então como função servir a um determinado fim, visto que é “instrumento útil para atingir os mais variados fins” (BOBBIO *apud* PALMA, 2010, p. 95).

De outra senda, é cediço que o Estado possui um único poder punitivo, o *jus puniendi*, que está submerso em normas de Direito Público. Constituindo o elo de ligação entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal, o *jus puniendi* estatal, independente da natureza das sanções, sejam penais ou administrativas, aplica princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, reforçando as garantias individuais, mostrando-se como mecanismo público capaz de promover a efetiva sanção para os atos ilícitos, cujo objetivo é reprimir a conduta corruptiva para que haja voluntária desistência da oferta da corrupção (MARTINS DE ARAÚJO, 2015, p. 194). Esse não deixa de ser um caráter preventivo da sanção.

Mas, acima desse poder de impor sanções, é a busca pela efetividade da lei que reforça o uso de técnicas de consenso em que a Administração Pública coloca-se numa posição mais horizontalizada diante do particular, tendendo a alcançar os fins legais com mais eficiência. Em Marrara (2015, p. 510), “[...] consenso significa consentimento recíproco; consensualidade indica o grau, maior ou menor, de consenso na construção ou execução das políticas públicas. Os dois termos apontam para resultados. Consensualização, por sua vez, é movimento de transformação da Administração Pública e de seus processos administrativos em favor da edificação dos consensos”. A negociação terá então “o intuito de obter suporte à execução bem sucedida de processos acusatórios e atingir um grau satisfatório de repressão de práticas ilícitas altamente nocivas que sequer se descobririam pelos meios persecutórios e fiscalizatórios clássicos” (MARRARA, 2015, p. 511).

Esse viés consensual advém do contexto da redemocratização e ampliação dos direitos fundamentais nas constituições e destaca-se por perseguir a realização da justiça social, o cumprimento dos preceitos e princípios constitucionais, dotando de eficácia e efetividade as ações estatais, em detrimento do seu poder de punir. Sua escolha se deve à inadequação do Direito Penal Brasileiro, que, no ordenamento pátrio, não oferece mecanismos efetivos ou céleres para punir a pessoa jurídica envolvida nos atos de corrupção definidos pela LACE.

Pondera-se que, se a Lei Anticorrupção Empresarial será ou não efetiva, sua aplicação na prática vai dizer, mas é de se admitir que, tanto quanto as demais leis que integram o microssistema anticorrupção, a LACE estimula e busca a concretude do princípio da efetividade, como também reprime condutas de agentes privados que fomentam a improbidade no setor público.

Na visão de Sundfeld e Câmara (2011, p. 133-151), adotam o Direito Administrativo Consensual no Brasil em nosso ordenamento jurídico: 1) artigo 37, § 8º da CRFB/1988 (contrato de gestão); 2) Decreto-Lei nº 3.365/1940 (desapropriação amigável); 3) Leis nº 8.666/1993, 8.987/1995, 11.079/2004 e 11.107/2005 (acordos em contratos administrativos); 4) Lei nº 8.884/1994, substituída pela Lei nº 12.529/2011 (acordo de leniência e compromisso de cessação de prática – Lei de Defesa da Concorrência); 5) Lei nº 7.347/1985 (termo de ajustamento de conduta); 6) Lei 12.846/2013 (acordo de leniência – LACE).

Essa tendência do Estado em assumir uma postura cada vez mais garantidora de uma boa administração, tem ensejado o aprimoramento de técnicas estatais, capazes de legitimar a atividade administrativa, sem que haja necessidade de recorrer ao controle jurisdicional, podendo ser adequada ao ponto de tornar efetiva, eficaz e célere a reparação integral do dano causado pela pessoa jurídica à Administração Pública.

Dos dispositivos apresentados pela LACE voltados à prevenção, repressão e controle da corrupção, destaca-se a dupla responsabilização, da qual decorre o conjun-

to de sanções administrativas e civis, bem como o sistema de *compliance* e o acordo de leniência. Como o cerne da pesquisa feita foi o acordo de leniência, outros aspectos pertinentes a esses dispositivos deverão ser posteriormente tratados em estudo apartado. Demonstrar que esses mecanismos podem dotar de efetividade o acordo de leniência, embora seja óbvia a sua necessidade de aperfeiçoamento, também é objetivo desse trabalho.

Como mecanismo de controle da corrupção, no âmbito de atuação da LACE, o *compliance* consiste em instrumentos e procedimentos de integridade empresarial, auditoria e incentivo de denúncia de irregularidades (GALVÃO DE CARVALHO, 2015, p. 56), que, compostos, traduzem-se no dever de prevenção assumido pelas empresas em estabelecer códigos de ética e conduta, como recursos de autorregulação e expedientes efetivos de prestação de contas. Por agir com integridade, as empresas podem deflagrar investigações internas de atos corruptos praticados pelos seus funcionários e, na celebração do acordo de leniência, têm a possibilidade de ser beneficiadas, conseguindo atenuar as sanções (MUNHÓS DE SOUZA, 2015, p. 151).

Nesse sentido, para gozar dos benefícios da LACE, a pessoa jurídica não só tem o dever de não corromper, mas, sobretudo, de evitar a prática da corrupção e, caso detecte indícios de tal prática, lhe é imposto o dever de apurar e comunicar às autoridades, colaborando permanentemente com as investigações. Anote-se que o *compliance* não tem o condão de isentar a responsabilidade da pessoa jurídica e, mesmo quando efetivos, seus mecanismos podem somente atenuar as penas na responsabilização (PIMENTEL FILHO, 2015, p. 82). Depois da edição da LACE, as empresas vêm empregando internamente esses mecanismos de promoção da integridade, principalmente porque sinalizam através deles uma postura internacionalmente adotada no sentido de reduzir os riscos de exposição das empresas às legislações anticorrupção (GALVÃO DE CARVALHO, 2015, p. 57).

A efetividade da LACE, a partir de mecanismos como o acordo de leniência, demonstra que a Administração Pública está preparada para aceitar a negociação das sanções legais com o particular, seja diminuindo-as em troca da colaboração deste com o processo administrativo, seja evitando o litígio através de concessões recíprocas. Ver-se-á, mais adiante, que o acordo de leniência é um veículo para a consensualidade administrativa.

Eficaz ou não, no âmbito da Lei Anticorrupção Empresarial, tem-se que esse instituto foi adotado como meio para alcançar finalidades constitucionais e supranacionais, com vistas a conferir celeridade ao Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), buscar a reparação integral do dano e por fim, dotar de efetividade a própria Lei, quando busca prevenir e controlar a oferta da corrupção pela pessoa jurídica em face à Administração Pública e combater os atos de corrupção já consumados, oferecendo às empresas benefícios como a diminuição das sanções à

medida que elas cooperem com a identificação dos envolvidos com os atos lesivos à Administração Pública.

4. O acordo de leniência e a Medida Provisória nº 703/2015

Já restou evidente que, como tentativa de impedir e combater a apropriação da coisa pública para fins privados, a Lei nº 12.846/2013 mescla instrumentos de responsabilização da pessoa jurídica envolvida em atos de corrupção com previsão de penalidades, estímulo à criação de procedimentos internos de integridade e incentivo à delação de atos de corrupção (FIDALGO; CANETTI, 2015, p. 253-254). Julgamos essa definição das inovações trazidas pela LACE a mais completa e a que melhor define seus principais mecanismos.

O caminho percorrido na argumentação trazida pelo presente artigo tem um objetivo principal, que aqui recapitulamos: averiguar se o acordo de leniência, como um dos mecanismos de combate à corrupção, inseridos na Lei Anticorrupção Empresarial, será capaz de conferir celeridade à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à Administração Pública e se as modificações, empreendidas pela edição da Medida Provisória 703/2015, apesar de terem perdido vigência, revestiriam de efetividade a Lei e, conseqüentemente, o enfrentamento à corrupção empresarial.

Preliminarmente, insta consignar que o acordo de leniência da LACE está situado no âmbito da responsabilização civil e administrativa, embora seja firmado dentro de um Processo Administrativo. Então, necessário se faz definir seu conteúdo e características essenciais. No que tange às inovações pretendidas pela MP 703, também é inevitável apontar as possíveis inconsistências do instituto, a fim de que se compreenda a concepção de aperfeiçoamento, trazida pela Medida Provisória da Leniência.

4.1 Conteúdo e características essenciais do acordo de leniência

Etimologicamente, tem-se por leniência tolerância, brandura, indulgência. No contexto aqui abarcado, compreende o abrandamento da punição a ser imposta pelo Estado que, diante da colaboração dada pela pessoa jurídica, em contrapartida lhe flexibiliza, diminui-lhe as penalidades do ilícito praticado. O instituto é uma forma de atrair aquele que se arrepende do ato ilícito, ou que constata na empresa indícios da sua prática ou que numa investigação foi identificado como infrator e, por colaborar na fase inquisitiva, levando à identificação de outros agentes envolvidos, recebe do Estado redução nas sanções que lhe seriam aplicadas se o acordo não fosse celebrado. Seu conteúdo está abarcado pela natureza de consenso da Administração Pública, da qual também se origina o regramento da delação premiada, aplicado na esfera criminal.

Até o momento, já foi possível constatar que as origens do acordo de leniência decorrem da tomada de consciência, primeiro que a oferta da corrupção adquire uma pujança inigualável quando praticada pela pessoa jurídica *lato sensu* e, em seguida, vê-se que as infrações se tornaram grandiosas, complexas e absurdamente nocivas, ao ponto de cingir os poderes investigatórios dos entes públicos, que não conseguem reunir provas suficientes para promover a efetiva punição dos envolvidos. A impressão que se tem de um delito como a corrupção empresarial, pela natureza clandestina dos atos e pela dificuldade em ser descoberto, quando é revelado, e não se vê a punição dos envolvidos, é de que “a impunidade retroalimenta a corrupção”, pois os ganhos auferidos têm sido vultosos, ao passo que pouco se vê a punição (MARTINS DE ARAÚJO, 2015, p. 197).

No cenário de internacionalização dos direitos, em que o legislador se vê levado a municiar seu ordenamento pátrio de normas que contenham ferramentas já experimentadas em outras realidades nacionais e vendo-se pressionado pelos organismos internacionais, que não toleram mais que os agentes econômicos mantenham práticas corruptivas, surgiu no Brasil a necessidade de editar uma lei que suprisse as lacunas da prevenção, da repressão e do controle à corrupção efetuada pelas pessoas jurídicas em face da Administração Pública, seja nacional ou estrangeira.

O uso do consensualismo já era tendência mundial quando começou a ser adotado na legislação brasileira. Sua lógica é a opção feita pelo Estado, fazendo uso do seu poder punitivo e na busca pela identificação de todos os envolvidos no ilícito, de preferir abrandar as penalidades daqueles que cooperam, por ser mais aceitável do que deixar de punir, somente por fazer um juízo de reprovação do infrator, ao ponto de não levar em conta a sua predisposição em cooperar na identificação de outros infratores envolvidos na mesma conduta delitiva (MARRARA, 2013).

O acordo de leniência não é novo no ordenamento jurídico brasileiro. É do ano de 2000 a lei que prevê sua celebração no âmbito do CADE,⁸ quando configuradas condutas de formações de cartéis, que dificultam a livre concorrência entre os agentes econômicos no mercado de capitais. Sua origem, no entanto, é do direito norte-americano que há um bom tempo vem se dedicando em coibir a prática de infrações à ordem econômica.

Algumas peculiaridades essenciais do acordo de leniência da Lei Anticorrupção Empresarial dão conta da percepção de que essa ferramenta, que preza pelo acordo e pelo consenso: 1) tem natureza integrativa, pois se acopla ao processo administrativo com a finalidade de facilitar sua instrução; 2) não exclui a ação unilateral e as prerrogativas estatais nem mitiga os princípios da supremacia do interesse

⁸ O CADE é o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência, formado em 2000, no advento da Lei 10.149, que acrescentou dispositivos na Lei 8.884/94, ora revogada desde 2011 pela Lei 12.529, que hoje é a que vige. Conhecida no microsistema anticorrupção como a Lei de Defesa da Concorrência, esse diploma legal estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.

público sobre o individual e da indisponibilidade do interesse público; 3) não significa para o colaborador ou beneficiário oferecimento de vantagens ilimitadas, uma vez que este se obriga, em sua celebração, a cooperar com a investigação e instrução do processo acusatório por sua conta e risco, assumindo o ônus de também ser acusado e de arcar com os custos financeiros dos atos de cooperação; 4) a celebração do acordo pressupõe que o Estado julgue positivamente a cooperação prestada pelo particular, obrigando-se a reduzir as sanções (MARRARA, 2015, p. 512-514).

Assim, o acordo celebrado entre infrator e acusador no bojo do processo administrativo de responsabilização caracteriza esse mecanismo. Sua vocação para o combate à corrupção é antagônica à visão deturpada que se tem de que esta seria mais uma forma de fomento à impunidade no país. Necessária se faz a apropriação do seu funcionamento e, principalmente, cotejar seu aperfeiçoamento e adaptação à realidade brasileira para que cumpra seu papel na Lei, como já o faz em outras realidades.

4.2 O estímulo à colaboração no acordo de leniência e na delação premiada

Oriundo dos EUA,⁹ o estímulo à colaboração, não obstante seja previsto em diversas leis brasileiras, concretizou-se através da metodologia investigatória da delação premiada, que, na esfera penal, consiste na negociação da redução da pena, do perdão judicial e da não persecução penal ao agente infrator que colabora com as investigações. A Tabela 5 expõe, portanto, a Legislação Brasileira que incentiva a colaboração na investigação criminal (MENDES, 2010).

Tabela 5 – Legislação Brasileira de Incentivo à Colaboração na Investigação Criminal

Lei	Incentivo à colaboração
Código Penal Brasileiro Extorsão mediante sequestro Decreto-Lei 2.848/1940	Redução de pena em um a dois terços para aquele que denunciar o crime à autoridade, permitindo a libertação da vítima.
Lei dos Crimes Hediondos	Diminuição de um a dois terços da pena caso o partícipe ou o associado denuncie à autoridade o bando ou a quadrilha e

⁹ A figura do colaborador ganhou relevância a partir da década de oitenta, quando havia uma grande dificuldade de persecução dos crimes praticados pela Máfia italiana. Nesse contexto, dois magistrados, Giannicola Sinisi e Giovanni Falcone empreenderam a desarticulação desse crime organizado, sendo responsáveis pelo estímulo à participação dos colaboradores da Justiça. Mais tarde esse estímulo erigia ao status normativo o instituto da colaboração premiada. Nos EUA, através do sistema do *plea bargaining*, o estímulo à colaboração foi instituído como medida de política criminal, sendo comum o Ministério Público, em barganha com a Defensoria, premiar os que colaboram para a elucidação dos ilícitos, principalmente quando se trata de crimes complexos cometidos por grupos criminosos. Há a proteção das testemunhas e dos delatores. As negociações são explícitas e, ainda que branda e injusta seja a punição, o sistema tem sido um poderoso remédio contra a impunidade, influenciando diversas legislações.

Lei 8.072/1990	propicie sua desarticulação.
Lei dos Crimes Contra a Ordem Tributária, Economia e Relações de Consumo Lei 8.137/1990	Redução de pena de um a dois terços ao coautor ou partícipe que revelar à autoridade policial ou judicial a trama delituosa através de confissão espontânea que possibilite o desmantelamento da quadrilha.
Lei do Crime Organizado Lei 9.034/1995	Pena reduzida de um a dois terços, no caso da colaboração voluntária do investigado tornar possível a apuração dos crimes e seus autores.
Lei de Lavagem de Capitais Lei 9.613/1998	Além da redução da pena, foi acrescentado cumprimento da pena em regime aberto, com possibilidade da não aplicação de pena ou substituição da pena por prestação de serviço ao autor, coautor ou partícipe que, voluntariamente, colabore com as autoridades, dando informações que levem ao esclarecimento do fato, localização bens, valores do crime e apuração da autoria.
Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas Lei 9.807/1999	Além da redução da pena, poderá haver a aplicação do perdão judicial dos agentes colaboradores, que de forma eficaz e voluntária, auxiliem a Justiça na apuração do fato e da autoria.
Lei de Drogas Lei no 11.343/2006	Premiação do indiciado ou acusado na redução da pena, se ele colaborar voluntariamente na investigação policial e na ação criminal, identificando os demais coautores ou partícipes do crime e recuperando o produto do crime.

Fonte: MENDES, 2010.

O acordo de leniência da Lei nº 12.846, embora transplantado da Lei de Defesa da Concorrência supracitada, guarda semelhanças com a delação premiada, distinguindo-se desta, principalmente, por não pertencer à seara penal, já que a LACE só prevê responsabilização administrativa e civil, como já demonstrado. Indaga-se, entretanto, quais poderiam ser os fundamentos para a escolha pelo legislador ordinário do Direito Administrativo Sancionador, em seu viés consensual, em detrimento do Direito Penal, para o empreendimento do combate à corrupção empresarial no Brasil.

Sem o intento de aprofundar a discussão concernente ao Direito Penal, ante a delimitação traçada pelo tema do presente trabalho, é cediço que nem todas as condutas humanas comportam a tutela penal, havendo punições em outros ramos do Direito aptas a reprimir condutas contrárias aos anseios da sociedade, sem a intervenção penal, já que esse Direito só deve atuar quando nenhum outro for eficaz, tendo em vista ser a *ultima ratio*.

Exigindo sempre a aplicação de medidas adequadas, razoáveis e proporcionais ao dano causado, o Direito Penal se aproxima do Direito Administrativo Sancionador, porque ambos se escoram em princípios que legitimam o Estado Democrático de Direito, como o devido processo legal, a segurança jurídica, a legalidade, a ampla defesa e o contraditório, a irretroatividade, a intranscendência da pena, a tipicida-

de, entre outros, para que assim possa exercer o poder punitivo estatal, seja através de sanções penais, seja mediante a aplicação de sanções administrativas ou cíveis.

Não raro se deduz que o direito sancionador tem como reais propósitos a aplicação de penalidades e a repressão aos ilícitos, mas há de se ponderar que a sanção não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de pacificação das relações sociais (FIDALGO; CANETTI, 2015, p. 255) sempre vinculado ao interesse público, daí a possibilidade de sua modulação para que se atinjam as finalidades da lei: a identificação mais ampla e célere possível dos agentes envolvidos nos atos de corrupção empresarial e a reparação efetiva do dano causado ao Poder Público. As críticas a esse sistema negocial dão conta de que o mesmo estaria violando as regras e os princípios processuais, argumento que não merece prosperar, ante o que já foi exposto a respeito da similitude na obediência principiológica, tanto da delação premiada quanto do acordo de leniência (MENDES, 2020, p. 266).

Feitas as distinções básicas, as semelhanças entre o acordo de leniência e o instituto da delação premiada, principalmente no que tange aos incentivos à colaboração voluntária do agente infrator perante a liberação ou diminuição das penalidades (FIDALGO; CANETTI, 2015, p. 254-255), proporcionais ao grau de participação, caso as informações coletadas no processo sejam capazes de identificar outros agentes e outras ações, atribuem um grau significativo de eficácia ao direito premial, sobretudo quando aplicado a crimes de difícil identificação dos atores e que demandariam por parte do Poder Público, tempo e recursos públicos para serem investigados, sem a certeza de que se chegue ao infrator ou que se comprove a prática do ilícito.

Sendo assim, os benefícios do acordo de leniência podem ir além do processo administrativo propriamente dito, porque: 1) a possibilidade de restituição integral dos valores aos cofres públicos, por si só, já é um grande benefício trazido pelo acordo de leniência; 2) sua possibilidade incentiva a denúncia de atos lesivos praticados contra a administração pública, ou seja, somente por estar previsto em lei, já é apto a evitar que o ato seja consumado; 3) é através da celebração do acordo que será possível identificar os envolvidos e obter provas e informações que, dificilmente seriam obtidas sem a colaboração; 4) através dos acordos, as investigações e diligências serão menos dispendiosas aos cofres públicos; 5) os acordos permitem que empresas probas possam ter sanções reduzidas, caso identifiquem condutas praticadas por funcionários ou outras empresas (FIDALGO; CANETTI, 2015, p. 254-271).

O que não se pode negar é que, diante do reconhecimento pelo próprio Estado da sua impotência em conduzir a investigação de crimes complexos como a corrupção, a quebra do silêncio e a colaboração espontânea do arrependido ou acusado

numa investigação são fundamentais para a descoberta do ilícito, a punição dos envolvidos e até mesmo da prevenção da ocorrência de novos atos.

Ainda convém lembrar que o acordo de leniência da Lei Anticorrupção Empresarial adentra o microssistema anticorrupção brasileiro, trazendo inovações que, somente com o decurso do tempo e a aplicação das mesmas em casos concretos, poderão ser validadas como eficazes ou não e gradativamente aperfeiçoadas.

Celebrado no contexto de um processo administrativo de responsabilização, ele revela-se sobretudo como instrumento alternativo, tão competente quanto a sanção propriamente dita, na concretização da finalidade da lei, qual seja, o combate à corrupção. Deixe-se então bem claro que o objetivo precípua da escolha do Direito Administrativo Sancionador no bojo das sanções impostas pela LACE é a imposição da pena como último recurso e não como prioridade. Note-se que o acordo de leniência não é só veículo de benefícios para o infrator, porque todas as sanções aplicáveis à empresa são efetivadas no âmbito do acordo.

No momento em que o Direito deixa de ser um conjunto de regras sancionadoras negativas para se tornar um conjunto de regras promocionais de determinados comportamentos, passa a assumir um papel transformador da sociedade. Nesse diapasão, a possibilidade de encerrar uma discussão que levaria anos no Poder Judiciário, faz com que os acordos decorrentes do direito consensual, sejam celebrados numa relação horizontal, sem que a Administração Pública abra mão do *jus puniendi*, e o principal benefício desses acordos, em que se insere também o acordo de leniência, é o cumprimento do que foi pactuado pelo infrator.

Essa otimização da prática administrativa se revela através da eficácia do acordo, que não deixa de ser mais um fator de legitimação do poder administrativo (PALMA, 2010, p. 56). Do exposto, somos levados a acreditar que o acordo de leniência da LACE, se bem aperfeiçoado, revela-se um instrumento do Direito Administrativo capaz de fazer cessar as práticas corruptas, sem que seja necessário recorrer ao Direito Penal, permitindo que a oferta da corrupção seja combatida de forma célere e efetiva.

4.3 Alterações no acordo de leniência e a MPV 703/2015

Até aqui, buscou-se mostrar a viabilidade do acordo de leniência da Lei nº 12.846, como importante mecanismo de combate à corrupção, pela sua natureza célere em identificar práticas de corrupção ainda na esfera administrativa. Indaga-se então, os motivos da edição de uma Medida Provisória (MPV), nas vésperas do encerramento da sessão legislativa de 2015, alterando justamente os dispositivos da Lei que tratavam do acordo de leniência.

Em que pese os avanços introduzidos pela Lei Anticorrupção Empresarial, a edição da Medida Provisória justificava-se pelo fato de ainda haver espaços para o aper-

feiçãoamento do acordo de leniência. Ressalte-se que diante da pesquisa feita para o presente trabalho, o argumento é válido, ante a gama de produções científicas já publicadas desde 2013, que se encarregam de demonstrar as inconsistências do instituto, através das críticas acerca da sua efetividade e argumentos de que o mesmo estaria maculado pela pecha da fragilidade.

Note-se que a Medida Provisória nº 703, de 21 de dezembro de 2015, também conhecida como Medida Provisória da Leniência ou MPV 703/2015, por fim perdeu sua eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso Nacional. É razoável afirmar que a inviabilidade da sua conversão em Lei pode ser atribuída ao momento político pelo qual passava o país, com a iminência da votação nas duas Casas do processo de impedimento da então Presidente da República Dilma Rousseff em idos de maio de 2016.

Por outro lado, a pertinência da discussão acerca das propostas trazidas na MPV 703/2015 está adstrita à compreensão das mudanças necessárias para o aperfeiçoamento do acordo de leniência como mecanismo de combate à corrupção empresarial, como forma de corrigir fragilidades previstas em seu texto original, que não garantia nem a celeridade do processo administrativo de responsabilização, nem sequer a eficácia do enfrentamento à corrupção.

Significa dizer que o acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção Empresarial não é efetivo simplesmente porque não é atrativo às empresas e porque a Lei endureceu as sanções em proporção discrepante aos benefícios concedidos. De igual forma, o instituto, embora seja uma importante ferramenta de combate à corrupção empresarial, também não está investido de celeridade, notadamente porque as empresas que celebram o acordo precisariam na prática continuar atuando, os empregos precisariam ser preservados, a fim de que o ressarcimento ao erário fosse efetivamente cumprido.

Essa é a matéria que dava validade às propostas capituladas pela Medida Provisória, que objetivou acelerar o aperfeiçoamento do acordo de leniência, diante da proximidade do recesso parlamentar do Congresso Nacional, durante o qual a discussão da matéria restou fracassada e os acordos, prejudicados.

O Poder Executivo, na Exposição de Motivos (EMI) do normativo em análise, propunha promover o aproveitamento do conteúdo dos Projetos de Lei nº 3.636/2015 e 105/2015, que respectivamente tramitavam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sem previsão em curto prazo de apreciação final da matéria, como também pretendia corrigir as inconsistências essenciais que tornam inepta a previsão do acordo de leniência na LACE. A abordagem das características que tornam o acordo de leniência precário e inócuo é ampla, por isso trouxemos quatro argumentos para delimitar a discussão das modificações ensejadas pela MPV nº 703/2015, de dispositivos relacionados a essa ferramenta, elencados na Lei nº 12.846/2013.

Como primeiro aspecto, que visa o fortalecimento desse importante mecanismo de combate à corrupção, se sobressai a ampliação da possibilidade de participação do Ministério Público e da Advocacia Pública na celebração do acordo de leniência, com o escopo de garantir a celeridade do procedimento e dar segurança jurídica às empresas celebrantes.

O efeito imediato da participação desses atores é a vedação do ajuizamento de ação por improbidade administrativa da Lei nº 8.429 (LIA) e de quaisquer outras ações cíveis contra a empresa pelo mesmo fato, objeto do acordo. Nesse sentido, parece que o argumento da segurança jurídica, apresentado pela Medida Provisória, buscou tornar atrativa para as empresas a celebração do acordo de leniência, através da colaboração voluntária das mesmas, que, diante da possibilidade de serem sancionadas judicialmente por ter firmado o acordo na seara administrativa, importando confissão dos crimes possivelmente praticados, não teriam nenhum interesse em se mobilizar, nem para oferecer a colaboração, e muito menos para cessar a prática de corrupção.

Torna-se então relevante esse aspecto, até porque, com a ampliação de participação desses atores no acordo, a empresa iria sentir-se mais confortável com relação aos procedimentos e os agentes públicos legitimados para dar prosseguimento ao ajuste administrativo, teria a certeza de que seus atos são dotados de legalidade e segurança, pela participação técnica tanto do Ministério Público como da Advocacia Pública do ente lesado.

Vale ressaltar que o Relator da Medida Provisória, Deputado Paulo Teixeira, manifestou-se contra a participação do Ministério Público em todas as etapas dos acordos de leniência, os quais deveriam ser celebrados somente entre a empresa e o órgão público lesado, com vistas a preservar o poder sancionatório da Administração Pública, mitigado pela participação do MP.

Outro ponto suscitado pela Medida Provisória dizia respeito às condições para celebração do acordo de leniência. Foi apontado um dispositivo específico que determinava que a empresa que celebraria o ajuste com a Administração Pública seria obrigada a adotar ou aperfeiçoar os mecanismos de integridade, caso já existissem, com o propósito de evitar que ela voltasse a incorrer nas infrações previstas na Lei. Essa prática de integridade corporativa é conhecida amplamente como programa de compliance.

Pensamos ser válida e notável a regulamentação acerca dos programas de compliance, tendo em vista que a finalidade da Lei é muito mais prevenir atos futuros do que punir o ilícito praticado. Deixa-se clara a intenção de garantir a reparação integral dos danos causados, através da preservação da atividade empresarial (MATOS DE OLIVEIRA, 2016) e identificação de demais envolvidos na infração, com a possibilidade inclusive de a empresa celebrante do acordo possa manter relações contratuais com o Poder Público.

A Medida Provisória ainda assentava em seu texto que a competência dos Tribunais de Contas se resguardaria à apuração posterior ao acordo de leniência, no que tange à possibilidade de análise do dano ao erário, caso esse órgão entendesse que o valor previsto no acordo seria insuficiente para a reparação integral do dano. Insta consignar que o texto constitucional, especificadamente em seus arts. 70 e 71, estabelece que o controle externo da União será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, o que significa, primeiro, que pelo princípio da simetria e pela literalidade do art. 75, os Tribunais de Contas estão atrelados às respectivas casas legislativas dos demais entes federados e também que, por se tratar de controle, só será exercido *a posteriori*, não havendo, a nosso ver, que se falar em disposição arbitrária nesse sentido, da Medida Provisória.

Lado outro, discussões suscitadas nas duas audiências públicas promovidas pela Comissão Mista de análise da MPV manifestaram reservas a esse dispositivo do normativo, defendendo, em suma, que: 1) tanto o Ministério Público quanto os Tribunais de Contas só podem fazer o controle externo posterior à homologação do acordo de leniência, não sendo estes sujeitos colegitimados para participar do ajuste, porque se assim fosse, a lei estaria minando a autonomia administrativa dos verdadeiros legitimados, quais sejam a CGU, no caso da União e os órgãos de controle interno, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em conjunto com a autoridade máxima do ente lesado, assim como prevê a Lei; 2) os Tribunais de Contas podem sim fazer o controle prévio e concomitante ao acordo de leniência, porque sua autonomia está constitucionalmente prevista. Resguardamo-nos em concordar que o controle feito pelos Tribunais de Contas é posterior ao acordo, mas confessamos que, para ter uma convicção da matéria, é necessário nos debruçarmos na produção científica já produzida sobre a mesma.

Por derradeiro, a proposição normativa inovava ao permitir que mais de uma empresa celebrasse o acordo de leniência nos casos de conluio, alinhando-se às normas internacionais pactuadas. Tinha-se como importante tal disposição, pois o aperfeiçoamento do acordo de leniência como ferramenta de combate à corrupção justifica a maior amplitude possível que possa gerar esse ajuste e se, para dar efetividade ao instituto e celeridade ao processo, verifica-se a necessidade de admitir que as empresas agem em conluio, nada mais óbvio que acatar tal proposta.

A título meramente exemplificativo, existem posicionamentos que admitem inclusive que as autoridades administrativas possam firmar um acordo de leniência e, simultaneamente, as autoridades criminais celebrem um acordo de colaboração premiada com relação à mesma conduta ilícita (AYRES, 2015, p. 249), o que demonstra que o que se busca é justamente a maior abrangência possível das infrações praticadas, para que se consiga, senão extirpar esse mal da nossa sociedade, preveni-lo e combatê-lo, da forma mais célere possível e através de mecanismos comprovadamente eficazes. Por isso, também concordamos com essa proposta, inserida na Medida Provisória.

Conquanto não se tenha o propósito de fomentar a discussão sobre as repercussões da Operação Lava-Jato, foi no contexto dessa força-tarefa, ainda em sede das investigações¹⁰ promovidas a partir de 2009 pela Polícia Federal, que se fez necessária a edição da Medida Provisória da Leniência, que, por determinação constitucional, teve validade imediata a partir de sua publicação. Percebe-se que os fundamentos apresentados para a admissibilidade pelo Congresso Nacional dos requisitos de relevância e de urgência¹¹ da MPV nº 703, eram o momento de crise endêmica por que passava o país desde idos de 2013, somado ao quadro de corrupção sistêmica em que o pagamento de propina tornava-se regra na relação entre o público e o privado (MORO, 2015), e ainda a necessidade de salvaguarda à continuidade da atividade econômica e a preservação de empregos, tratando-se então medida importante para tornar eficaz o mecanismo investigatório do acordo de leniência, sem que para isso fosse necessário o aniquilamento das empresas envolvidas nos fatos investigados.

Não se pode olvidar que as repercussões da Operação Lava-Jato, no mundo, têm tomado proporções imensuráveis. A deflagração do processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff foi atribuída aos impactos econômicos gerados pelos acontecimentos da fase ostensiva dessa operação, tida como a maior investigação de corrupção da história do país. Quanto a isso, o que nos interessa na construção do raciocínio que vai gerar a conclusão do presente artigo é o fato de que o sucesso nas investigações da Operação Lava-Jato está diretamente vinculado às delações premiadas, empreendidas pelos investigadores e que guardam semelhança com o instituto do acordo de leniência.

Ainda que importantes as quatro propostas trazidas pela Medida Provisória da Leniência, a perda de sua vigência em 29 de maio de 2016 trouxe à tona o antigo

¹⁰ Força-tarefa, deflagrada em 2009 pela Polícia Federal, que abriu inquérito policial para investigar uma rede de empresas que estariam praticando, através de postos de combustíveis, lavagem de capitais, com envolvimento de agentes públicos. Anote-se que o doleiro Alberto Youssef, foi um dos primeiros investigados, e assinou com o Ministério Público Federal o primeiro acordo de colaboração clausulada da história brasileira, que permitiu a investigação de centenas de crimes. A primeira fase de investigação após a conclusão do inquérito pela Polícia Federal, iniciou em 2014, com a ação do Ministério Público Federal (MPF), a Polícia Federal (PF) e a Justiça Federal (JF), integrados com a Inteligência da Receita Federal (RF), o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (Coaf), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério da Justiça. No âmbito da Operação Lava-Jato já foram celebrados 5 acordos de leniência. A força-tarefa está hoje na sua 30ª fase (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL).

¹¹ Conforme o art. 62 da nossa Constituição e Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002, relevância e urgência são os pressupostos de constitucionalidade para que a Medida Provisória tenha força de lei, quando editada pelo Presidente da República e submetido ao controle do Congresso Nacional (CN). Some-se a esses dois requisitos, a avaliação de boa técnica legislativa, juridicidade e adequação financeira e orçamentária, que deverão ser analisados no Congresso Nacional em sede da Comissão Mista (CMMPV) para que se chegue à aprovação da MPV ou do Projeto de Lei de Conversão (PLV). No caso em tela, mesmo após o oferecimento do PLV, em decorrência do término do prazo para sua votação no CN, a MPV 703/2015 perdeu sua eficácia em 30/05/2016 e agora, a CMMPV tem o prazo regimental de 15 dias para oferecimento do Projeto do Decreto Legislativo, regulando as relações jurídicas decorrentes da medida provisória não apreciada, rejeitada ou modificada (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

texto da LACE e da Lei de Improbidade Administrativa. Permanecem, então, as inconsistências ora demonstradas, embora haja outras propostas de modificações no instituto através de Projetos de Lei que tramitam tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado.

5. Considerações finais

Após o estudo desse tema tão instigante e ao mesmo passo tão abrangente que é a corrupção em seu viés empresarial, insta consignar as principais inferências a seguir, sem contudo olvidar de que muito ainda há de ser apropriado sobre o tema.

Como problema de investigação, procurou-se compreender o mecanismo do acordo de leniência como ferramenta que pretende dar celeridade ao processo de responsabilização da empresa e efetividade no combate à corrupção.

Percebe-se que a Lei em estudo trouxe inovações significativas que incrementam e robustecem a opção legislativa do direito consensual, desde que haja autonomia administrativa em promover o processo administrativo, aliada à segurança jurídica na celebração do acordo, a ser promovida pela ampliação de participação de agentes na celebração do acordo, notadamente do Ministério Público, vedando a persecução de ação judicial contra a empresa, pelo mesmo fato.

Inferir-se ainda que, embora a Lei seja passível de aprimoramentos, como a previsão da empresa adotar e aperfeiçoar os mecanismos de integridade, a possibilidade de redução das sanções diante da celebração do acordo de leniência poderá permitir ao mesmo tempo a cooperação das empresas nas investigações, a identificação de outros agentes corruptos e a reparação dos danos ao ente lesado. Sem o acordo, não haveria cooperação e, sem esta, dificilmente seriam obtidas provas e informações pela máquina pública, isoladamente.

Muito embora se critique a LACE pelo seu caráter premial, as infrações previstas em seu teor não deixam de ser punidas e o acordo de leniência, como dito, precisa mostrar-se ainda mais atrativo para a empresa, que deve ter garantido o seu direito de permanecer em pleno funcionamento, até mesmo para que possa cumprir o pactuado no acordo, sobretudo em suas repercussões financeiras.

A conclusão a que se pode chegar, diante de todo o exposto, é que o rumo dos próximos acontecimentos aponta para uma propensão natural do aperfeiçoamento da metodologia de incentivo à colaboração no Brasil, através da elaboração e aprimoramento de normas integrantes do ordenamento jurídico pátrio, que estejam cada vez mais aptas a dotar de efetividade os mecanismos anticorrupção e de celeridade os procedimentos adjacentes a tais mecanismos.

6. Referências bibliográficas

- ARAS, Vladimir Barros. A Nova Lei Anticorrupção Brasileira. Blog do Vlad. [s.l.], 30 jan. 2014. Disponível em: <<https://blogdovladimir.wordpress.com/-2014/01/30/a-nova-lei-anticorruptao-brasileira>>. Acesso em: 28 Set. 2015.
- AYRES, Carlos Henrique da Silva; MAEDA, Bruno Carneiro. O acordo de leniência como ferramenta de combate à corrupção. In: MUNHOS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. [Org.]. Lei Anticorrupção. 1 ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 239-251.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- BRAGA NETTO, Felipe P. Uma nova hipótese de responsabilidade objetiva na ordem jurídica brasileira? O Estado como vítima de atos lesivos. In: MUNHOS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. [Org.]. Lei Anticorrupção. 1 ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 17-33.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 6.826/2010. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/-proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F06C4F358CDAC2-549F1D7915ECFB13F1.proposicoesWeb1?codteor=734764&filename=PL+6826/2010>. Acesso em: 23 Out. 2015.
- _____. Quadro Sinóptico de Tramitação de Medidas Provisórias. [s.n.t.]. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/novoconteudo/colecoes/informes/quadro.htm>>. Acesso em: 30 Maio 2016.
- _____. CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista da Medida Provisória nº 703, de 21 de dezembro de 2015. Exposição de Motivos nº 00207/2015 MP/AGU/CGU/ MJ. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=186419&tp=1>>. Acesso em: 20 Fev. 2016.
- _____. Relatório consolidado com alterações. Relatório da Comissão Mista destinada a examinar e emitir Parecer sobre a Medida Provisória nº 703, editada em 18 de dezembro de 2015 e publicada no dia 21 de dezembro de 2015, que "altera a lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência". Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=186419&tp=1>>. Acesso em: 05 Maio 2016.

- _____. Secretaria Legislativa. Quadro comparativo da Medida Provisória nº 703, de 2015. [s.n.t.]. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/185712.pdf>>. Acesso em 28 Dez. 2015.
- _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.
- _____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Convenções Internacionais. Ascom: Brasília, DF, 19 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional>>. Acesso em: 14 Nov. 2015.
- _____. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Combate à Corrupção. Caso Lava Jato. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <<http://lavajato-mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/investigacao/historico/por-onde-comecou>>. Acesso em 20 Mai. 2016.
- BRASIL piora no ranking internacional de percepção da corrupção. EBC Agência Brasil. Política. Brasília, DF, 27 Jan. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-01/brasil-piora-no-ranking-internacional-de-percepcao-da-corrupcao>>. Acesso em: 04 Abr. 2016.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 23 Out. 2015.
- _____. Decreto nº 4.534, de 19 de dezembro de 2002. Dá nova redação ao art. 1º do Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, que promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4534.htm>. Acesso em: 23 Out. 2015.
- _____. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 23 Out. 2015.
- _____. Decreto nº 8.420 de 18 de Março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em:

- <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/03/2015&jornal=1&pagina=3&totalArquivos=76>>. Acesso em: 23 Out. 2015.
- _____. Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 23 Out. 2015.
- _____. Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 23 Out. 2015.
- _____. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 23 Out. 2015.
- _____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 23 Out. 2015.
- _____. Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 23 Out. 2015.
- _____. Medida Provisória nº 703 de 18 de Dezembro de 2015. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm>. Acesso em: 19 Fev. 2016.
- _____. SENADO FEDERAL. Parecer nº 649, de 2013. DSF. Brasília, 05 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=131960&tp=1>>. Acesso em: 04 Maio 2016.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ministro Lewandowski assina acordo para acelerar processos contra a corrupção. Notícias STF: Brasília, 25 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=288093>>. Acesso em: 17 Mar. 2016.
- CAVALIERI FILHO. Programa de Responsabilidade Civil. 10 ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Atlas, 2012.

- DALLARI, Dalmo. Punição para o Corruptor. *Jornal do Brasil*: Rio de Janeiro, 20 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/dalmo-dallari/noticias/-2014/03/20/punicao-para-o-corruptor/>>. Acesso em: 05 Maio 2016.
- DINO NETO, Nicolao. Prefácio. In: MUNHOS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. [Org.]. *Lei Anticorrupção*. 1 ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 9-13.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- FARIA, José Eduardo Campos Oliveira. Globalização econômica e reforma constitucional. In: *Direito, Estado e Sociedade*. Revista do Departamento de Direito da PUC-Rio. n. 9, p. 23-33, agosto-dezembro 1996. Disponível em:<<http://www.jur.pucrio.br/revistades/index.php/revistades/article/download/345/318>>. Acesso em: 04 Abr. 2016.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e Democracia. In: ZILVETI, Fernando Aurelio; LOPES, Sílvia [Coord.]. *O Regime Democrático e a Questão da Corrupção Política*. São Paulo: Atlas, 2004.
- FERREIRA, Luciano Vaz; MOROSINI, Fabio Costa. A implementação da lei internacional anticorrupção no comércio: o controle legal da corrupção direcionado às empresas transnacionais. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 2, n.3, p. 257-277, jan/jun. 2013. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/austral/article/viewFile/35615/23981>>. Acesso em: 05 Maio 2016.
- FIDALGO, Carolina Barros; CANETTI, Rafaela Coutinho. Os acordos de leniência na lei de combate à corrupção. In: MUNHOS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. [Org.]. *Lei Anticorrupção*. 1 ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 253-279.
- GALVÃO DE CARVALHO, Paulo Roberto. Legislação Anticorrupção no Mundo: análise comparativa entre a Lei Anticorrupção Brasileira, o ForeignCorrupt-PracticesAct Norte-Americano e o BriberyAct do Reino Unido. In: MUNHOS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. [Org.]. *Lei Anticorrupção*. 1 ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 35-62.
- ÍNDICE de Confiança Social de 2015. Ibope Inteligência. *Conhecimento da Opinião Pública*. [s.l.], 22 Jul. 2015. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf>. Acesso em: 22 Abr. 2016.
- MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. [Coord.]. Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas: uma contribuição para o debate público brasileiro. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 11, n. 94, p.1-74, jun./set., 2009. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/195/184>>. Acesso em 22 Out. 2015.

- MARRARA, Thiago. Acordos de Leniência no Processo Administrativo Brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo - RDDA*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 509-527, jun., 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/download/99195/98582>>. Acesso em: 20 Maio 2016.
- _____. Lei Anticorrupção permite que inimigo vire colega. *Consultor Jurídico*, São Paulo, p. 1-1, 15 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-15/thiago-marrara-lei-anticorruptao-permite-inimigo-vire-colega>>. Acesso em: 26 Maio 2016.
- MARTINS DE ARAÚJO, Kleber. Responsabilização administrativa da pessoa jurídica na Lei Anticorrupção. In: MUNHOS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. [Org.]. *Lei Anticorrupção*. 1 ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.p. 181-236.
- MATOS DE OLIVEIRA, Mariana. Medida Provisória sobre acordo de leniência aprimora Lei Anticorrupção. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 17 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jan-17/mariana-oliveira-mp-leniencia-aprimora-lei-anticorruptao>>. Acesso em: 26 Maio 2016.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Do conflito da Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/13) com a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92), no que pertine a responsabilidade da pessoa jurídica privada - antinomia jurídica. *Revista Síntese Direito Empresarial*, v. 8, n. 47, p. 9-28, nov./dez., 2015. Disponível em: <http://www.gomesdemattos.com.br/artigos/-CONFLITO_LEI_ANTICOR_RUPCAO_COM_A_LEI_DE_IMPROBIDADE.pdf>. Acesso em: 19 Mar. 2016.
- MENDES, GerriAdriani. O paradigma constitucional de investigação criminal. 363 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais). Orientador: Dr. Nereu José Giacomolli. Faculdade de Direito, PUCRS. Porto Alegre. 2010. Disponível em:<<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/1777/1/000-423989-Texto%2bCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 22 Mar. 2016.
- MONTESQUIEU, Charles de Louis de Secondat, Baron de laBrède et de. (1689-1755). *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREIRAS, Rafael Vêras de. A juridicidade da Lei Anticorrupção – Reflexões e interpretações prospectivas. *Revista Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 14, n. 156, p. 9-20, Fev., 2014. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/01/ART_Diogo-Figueiredo-Moreira-Neto-et-al_Lei-Anticorruptao.pdf>. Acesso em: 12 Nov. 2015.
- MORO, Sérgio Fernando. Caminhos para reduzir a corrupção. *O Globo*, [s.l.], 05 out. 2015. Disponível em: <<http://noblat.oglobo.globo.com/geral/>>

- noticia/2015/ 10/caminhos-para-reduzir-corrupcao.html>. Acesso em 30 Maio 2016.
- MUNHÓS DE SOUZA, Jorge. Responsabilização administrativa na Lei Anticorrupção. In: MUNHOS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. [Org.]. Lei Anticorrupção. 1 ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 131-178.
- O ACORDO de leniência está perdendo a guerra da comunicação. LEGAL ETHICS COMPLIANCE (LEC).[s.l.], 22 Abr.2015. Disponível em: <<http://www.legalnews.com/web/o-acordo-de-leniencia-esta-perdendo-a-guerra-da-comunicacao/>>. Acesso em: 29 Maio 2016.
- OLIVEIRA, Fábio Gabriel. A necessária comunicação entre direito e economia. In: Revista ExLege Direito – Facemp. 148f. Santo Antônio de Jesus, Ano I, n. 01, p. 8-29, jul.-dez. 2015. Disponível em: <<http://facemp.edu.br/wp-content/uploads/2016/03/Revista-ExLege-Direito-Facemp.pdf>>. Acesso em 20 Maio 2016.
- OPERAÇÃO LAVA JATO. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2016. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Operação_Lava_Jato&oldid=45848575>. Acesso em: 30 Maio 2016.
- PALMA, Juliana Bonacorsi de. Atuação administrativa consensual: Estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 332 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Orientador: Dr. Floriano de Azevedo Marques Neto. Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/publico/Dissertacao_Juliana_Bonacorsi_de_Palma.pdf>. Acesso em: 12 Nov. 2015.
- PIMENTEL FILHO, André. Comentários aos artigos 1º ao 4º da Lei Anticorrupção. In: MUNHOS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. [Org.]. Lei Anticorrupção. 1 ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 63-86.
- PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. Responsabilização Judicial da Pessoa Jurídica na Lei Anticorrupção. In: MUNHOS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. [Org.]. Lei Anticorrupção. 1 ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 283-334.
- RELATÓRIO Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec). São Paulo, 2010. 26 p. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>>. Acesso em: 24 Mar. 2016.
- RELATÓRIO IPCL – Brasil 1º semestre de 2015. Fundação Getúlio Vargas (FGV). São Paulo: Out.2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspa>>

ce/bitstream/handle/10438/14133/Relatorio-IPCLBrasil_1o_Sem_2015.-pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 Abr. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. A Administração Pública na Era do Direito Global. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, Centro de Atualização Jurídica (CAJ), ano I, volume 1, nº 2, maio, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 03 Maio 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, p. 133-151, abr./jun. 2011. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/234216/mod_resource/content/1/Acordos%C2%A0substitutivos%C2%A0nas%C2%A0san%C3%A7%C3%B5es%C2%A0regulat%C3%B3rias.pdf>. Acesso em: 20 Maio 2016.

TOMAZETTE, Marlon . Internacionalização do direito além do Estado: a nova lex mercatoria e sua aplicação. Revista de Direito Internacional, v. 9, p. 93-121, [s.l.], 2012. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/rdi/article/download/2122/pdf>>. Acesso em: 08 Maio 2016.

VARELLA, Marcelo Dias. Internacionalização do Direito: direito internacional, globalização e complexidade. 513 f. Tese (Livre-Docência em Direito Internacional). UniCEUB. Brasília, 2013. Disponível em: <http://marcelodvarella.org/marcelodvarella.org/Teoria_do_DireitoInternacionalfiles/Internacionalizacao_do_direito_PDF_final%20%281%29_2.pdf>. Acesso em: 19 Fev. 2016.